

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

人口政策・保育労働力政策としての子育て支援

| | |
|-----|---|
| 著者 | 垣内 国光 |
| 出版者 | 法政大学大原社会問題研究所 |
| 雑誌名 | 大原社会問題研究所雑誌 |
| 巻 | 685 |
| ページ | 34-47 |
| 発行年 | 2015-11-25 |
| URL | http://hdl.handle.net/10114/11935 |

人口政策・保育労働力政策としての 子育て支援

垣内 国光

- 1 社会保障・税一体改革における子育て支援・保育の位置
- 2 子育て支援3法の狙いと予算評価
- 3 保育の質論, 保育労働論から見る子ども・子育て新制度
- 4 まとめ

1 社会保障・税一体改革における子育て支援・保育の位置

「自助・共助」を強調する社会保障改革

まず、今日の社会保障・社会福祉のグランドデザインが描かれた2012年8月10日成立の社会保障制度改革推進法について、簡単に評価を行っておきたい。同法は、社会保障・税一体改革の基本法とも言えるべき性格を持つものであるが、批判されるべき根本的な問題が2つある。

第1は、すでに多くの批判があるので指摘だけにとどめたいが、「自助、共助、公助」概念である。同法では、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」を作るとして、そのために「国及び地方公共団体の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てる」（第2条）改革であることが明記され、公的年金制度（第5条）、医療保険制度（第6条）、介護保険制度（第7条）とならんで少子化対策（第8条）が改革の対象として指定されている。

この少子化対策として2012年8月に成立した子ども・子育て支援法も、子育ての責任が保護者にあることを確認した上で、「家庭、学校、地域、職域その他の社会のあらゆる構成員が…中略…相互に協力して行わなければならない」（第2条）と自助、共助を強調し、「（国民は）国又は地方公共団体が講ずる子ども・子育て支援に協力しなければならない」（第5条）と国民の責務まで言及している。国家責任としては、わずかに、市町村と都道府県が行う子育て支援事業の後方支援責任を定めているに過ぎない（第3条3）。

近代社会の歴史を紐解くまでもなく、国家からの自由を保障する自由権に対して、自由権のみではその自由さえ確保されないため、国家に求める権利として教育権、労働権、生存権などの社会権が承認されるようになり、日本では、その中核として日本国憲法第25条に生存権が定められるに

至っている。その本質は、国家に求める権利性即ち社会保障権⁽¹⁾であって、自己責任（自助）もしくは相互扶助（共助）とは全く位相が異なるものである。また、戦後の1947年に成立した子どもの福祉の基本法とも言うべき児童福祉法も、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」（第2条）として国による児童の育成責任を明確にしている。

言葉としても意味不明だが、法律上も社会科学上も定義の存在しない「公助」概念を巧みに使って、自助、共助と組み合わせ、「家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」を構築する社会保障改革とは何か。「済貧恤救は人民相互の情誼」によるべしとした恤救規則（1874年、明治7年）を想起させるほどに、権利性が後景に退いて「家族相互及び国民相互の助け合いの仕組み」が強調される社会保障改革とはなにか、まずはその思想性が問われてしかるべきであろう。

人口政策に従属する子育て支援

根本問題の第2は、「社会保障制度の基盤を維持するための少子化対策」、「少子化対策としての子育て支援」が何を意味するかである。

社会保障制度改革推進法は、第8条で「社会保障制度を持続させていくためには、社会保障制度の基盤を維持するための少子化対策を総合的かつ着実に実施していく」必要があるとして、「子ども及び子どもの保護者に対する支援にとどまらず、就労、結婚、出産、育児等の各段階に応じた支援」を行い、「子育てに伴う喜びを実感できる社会を実現するため」待機児童施策など「必要な法制上又は財政上の措置」を講ずるとしている。

直截に言えば、「社会保障制度の基盤を維持」するための装置としての少子化対策である。サステイナブルな社会保障制度を作るための人口政策に他ならない。ひたすら合計特殊出生率を上げたいということであろう。第1列の社会保障改革を達成するための“手段”として第2列的な位置に置かれている。少子化阻止を目的とする子育て支援、保育対策でしかないと言えよう。

子ども・子育て支援法（2012年8月成立）も、「我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に鑑み…中略…子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現」（第1条）と少子化阻止が前提となっている。

実は、このような少子化対策“思想”は、今回が初めてではない。今日あるすべての少子化対策の起点となった2003年の少子化社会対策基本法並びに次世代育成支援対策推進法（いずれも2003年7月成立）にその“思想的原点”が現れている。

少子化社会対策基本法の前文は、少子化を「有史以来の未曾有の事態」とし、「我らに残された時間は極めて少ない」との危機認識を示し、「少子化の進展に歯止めをかけることが、今、我らに強く求められている」としている。その少子化対策を推進する10年の時限立法として成立したのが次世代育成支援対策推進法である。

(1) この権利としての社会保障権をもっとも明確に主張されたのは小川政亮である。その最大の特徴は、人権として社会保障権をとらえると言うことである。詳しくは以下を参照。小川政亮著作集編集委員会『小川政亮著作集 1-人権としての社会保障』2007年、大月書店。

少子化思想の原点としての少子化2法を簡単に総括しておこう。

少子化2法は、市場規模や労働市場が縮小する危険があるから、出生率を向上させなければならず育児支援をしなければならないという。社会防衛としての人的資源論であり、子産みや子育て施策が人口培養政策としての国家政策に従属している。子どもを生むことや子育てをする権利や意識は、国家によって指示されたり左右されるべき問題なのか。国のため、経済のために出産や子育てがあるのか。女性の子産みの決定権を尊重し子育て家庭への援助を行うために国家や自治体が存在するのであり、子産みや子育ての自由への侵害に対して国家や社会が防波堤になるべきではないか。

国家・社会と子産みや子育ての関係をめぐって、私たちは苦い経験を持っている。戦時下において大東亜共栄圏確立のために大和民族を培養し強壮な兵隊や労働力を確保するために健兵健民政策が進められ、その下で母子保健行政の充実や出産奨励策が図られ、優生思想が定着していった歴史がある。

15年戦争も終盤に入る1941年（昭和16年）、政府は人口政策確立要綱を制定して人口培養政策を積極的に推進するにいたった。同要綱では、政策目的について「東亜共栄圏ヲ建設シテ其ノ悠久ニシテ健全ナル発展ヲ図ルハ皇国ノ使命ナリ、之ガ達成ノ為ニハ人口政策ヲ確立シテ我國人口ノ急激ニシテ且ツ永続的ナル発展増殖ト其ノ飛躍的ナル向上トヲ図ルト共ニ東亜ニ於ケル指導力ヲ確保スル為其ノ配置ヲ適性ニスルコト特ニ喫緊ノ要務ナリ」として、人口1億が目指された。10年間に婚姻年齢を3年早め、1夫婦の出生数平均5児を目標として次のような政策が採られた。

- ・公的機関による積極的な結婚の紹介、斡旋
- ・高等女学校女子青年学校等における母性の国家的使命の学習、保育保健の学習強化
- ・20歳を超える女子の被用者の就業の抑制
- ・多子家族への物資優先配給
- ・避妊、堕胎などの人為的産児制限の禁止
- ・乳児死亡率を低下させる為の保健婦の配置 など

国民は「国又は地方公共団体が講ずる次世代育成支援対策に協力しなければなら」（次世代育成支援対策推進法6条）ず、「家庭や子育てに夢を持ち、かつ、安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に資するよう努め」（少子化社会対策基本法第5条）なければならないと言う。なぜ、個人や家庭が国家が行う社会防衛策としての少子化対策に理解を深め協力しなければならないか、なぜ、子育てに夢があることを国家から教えられ強制されなければならないか。そして、なぜ、産むことが奨励されなければならないか。

少子化2法で、このような問題にまで国家が踏み込んだことが確認できる⁽²⁾。

このような転倒した思想は、出生率が回復すれば子育て支援を止めてしまっても構わないということを含意せざるを得ない。少子化が起きなければ、子どもがきちんと育てられる権利、自由に結婚し子どもを生む権利、仕事と子育てを両立させて生きる権利は保障されないとでもいうのであろうか。

(2) 詳しくは、次の論文を参照されたい。垣内国光「少子化対策狂想曲を子育て支援の子守歌へ―次世代育成支援対策推進法、少子化社会対策基本法を読み解く」保育研究所『保育情報No.323』2003年、全国保育団体連絡会。

児童福祉法の児童福祉の理念（第1条）では「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」②すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」とし、第2条では「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とされ、子どもが健やかに育つ権利が明示されているにとどまらず、子どもが健やかに育つための義務が国家に課せられてもいる。教育基本法など他法においても、子どもが健やかに生まれ育つための環境整備義務が国自治体にあることが明示されている。児童の権利に関する条約もしかりである。

子育て支援は少子化があるなしに拘わらず必要な権利である。子どもらしく育つ権利があらゆる子どもに保障され、結婚と出産と仕事の自由があらゆる女性に保障されることそれ自体が追求されるべき政策的価値として選択されねばならない⁽³⁾。少子化阻止などと言う政策動機は、子育て支援のあらゆる施策から排除されるべきである。社会福祉や教育に関わる権利は個人の尊厳に発するものであって、決して国家目的や社会防衛の手段になってはならないからである。

2 子育て支援3法の狙いと予算評価

子ども子育て支援法、児童福祉法改正、認定子ども園法改正の概要と狙い

社会保障制度改革推進法と前後して、同法に指定された少子化対策として成立したのが、子ども・子育て支援法、児童福祉法改正、認定子ども園法改正の子育て支援3法（2012年8月22日成立）である。

子ども・子育て支援法は、これまでの幼稚園、保育園等の保育施設利用を契約に基づく利用制度に統一し、価格変動を伴う保育価格を設定して利用者への共通の施設型給付制度を創設したものである。従来の無認可施設なども取り込んで、施設型給付より低位の基準による地域型保育給付制度も創設している。

同法は「子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行」（第1条）うこととしており、施設型給付、地域型保育給付ともに、利用者直接補助（第27条、第29条）が採用されている。いわゆる現金給付法となっており、施設補助もしくは人件費補助の仕組みは採られていない。利用者は施設と利用契約を結び、その補助金と自らのお金を合わせて保育サービスを購入する仕組みである。とはいえ、実際には、直接補助金を利用者に渡さず、施設側に代理受領（第27条5および6、第29条5および6）させ、極めて複雑な制度となっている。

このような契約制、直接補助制度による保育サービス購買の仕組みがとられたのは、保育サービスを受けることを利用者責任とし、保育サービス価格管理を通してニーズとサービス供給をコントロールしようとしているからに他ならない。多少の利用調整など行政責任がないではないが、基本は自己責任である。

ただし、根強い反対運動によって、最終版で子ども・子育て支援法案および児童福祉法改正案が

(3) 赤川学もほぼ同様の主張をしている。「子どもを外部経済をもたらす公共財とみなすことで、子育て支援を正当化する議論が登場しつつある。…子育て支援は、生まれてきた子どもの権利という観点からのみ正当化されると、著者としては主張したい。」赤川学『子どもが減って何が悪い！』2004年、筑摩書房、171-178頁。

修正され、保育所制度のみ従来の行政責任による保育実施制度が残ったことは注目に値する。

児童福祉法改正では、「保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所において保育しなければならない」(第24条)と市町村の保育実施義務が残された。しかし、新たに「次項に定めるところによるほか」が挿入され、認定子ども園に入園した者などへの行政の保育実施義務が外されてもいる。

また、児童福祉法改正では、以下のような新しい形の公立保育園民営化策と言える公私連携型保育所が作られていることにも注目しておきたい。

「市町村長は、当該市町村における保育の実施に対する需要の状況等に照らし適当であると認めるときは、公私連携型保育所（…当該市町村から必要な設備の貸付け、譲渡その他の協力を得て、当該市町村との連携の下に保育及び子育て支援事業をおこなう保育所をいう。…）の運営を継続的かつ安定的におこなうことができる能力を有するものであると認められるもの（法人に限る。）を、その申請により、公私連携型保育所の設置及び運営を目的とする法人（「公私連携保育法人」として指定することができる。（中略）

三 公私連携法人は、…市町村長を経由し、都道府県知事に届け出ることにより、公私連携型保育所を設置することができる。

四 市町村長は（中略）当該協定に定めるところにより、当該公私連携保育法人に対し、当該設備を無償又は時価よりも低い価格で貸付、又は譲渡するものとする。」（児童福祉法56条の8）

これまで、公立廃止民間新設方式による民営化の場合、公立保育所廃止条例を地方議会で成立させなければならず、指定管理方式による運営委託の場合も議会の議決を経て団体を指定（地方自治法第244条2）しなければならなかったが、この公私連携保育法人制度導入によって、市町村長の指定で民営化が可能となったことに注目しておきたい。

認定子ども園法改正は、当初、子ども・子育て支援法の趣旨を受けて、従来からあった利用施設としての認定子ども園制度を拡充して、幼保連携型認定子ども園、幼稚園型認定子ども園、保育所型認定子ども園、地方裁量型認定子ども園の4種を作り、旧来の幼稚園、保育所を認定子ども園に移行させ、認定子ども園を主軸とする保育制度とすることを企図した法律であったが、結果は複雑な状況となっている。

保育所のほとんどが認定子ども園に移行せず、幼稚園も様子見のところが多くなく、結果として認定子ども園の普及は極めて低調な実態にある。全国の幼稚園保育所総数およそ3万7千カ所に対して、認定子ども園は2,836カ所（2015年4月現在）、8%弱にとどまっている。

認定子ども園制度拡充によって幼保一元化（一体化）が唱道されたものの、実際には、施設型給付対象施設は、幼稚園、保育所、幼保連携型認定子ども園、幼稚園型認定子ども園、保育所型認定子ども園、地域裁量型認定子ども園の6種に上り、それに加えて地域型保育施設があるほか、別建ての行政責任が明確な保育所制度があって、従来よりいっそう複雑化し「わかりにくい」制度となっている。

全体として、子育て支援3法は、少子化阻止を理念とし保育所入所待機児解消を政策目標とした

ものの、実質的には、認定子ども園を軸として全ての施設を利用施設化し、保育実施の行政責任を解消して、さらなる保育市場の開放を狙った立法と評価できる。

子ども・子育て新制度への予算措置と保育の質「改善」

消費税増税理由説明として、社会保障財源に2.7兆円、そのうち、子ども・子育て関連として0.7兆円を充てることが繰り返し説明されてきた（たとえば、内閣府説明資料（「子ども・子育て新システムについて」2012年4月26日）。その内訳は、「待機児童解消等のため、保育等の量を拡充するために要する費用」が0.4兆円、「職員配置基準の改善をはじめとする保育等の質の改善のための費用」が0.3兆円である。

しかし、この間、政府から実効ある政策を展開するには0.7兆円では不十分であり、1兆円程度の措置が必要との認識も示されてきた。たとえば、子ども・子育て支援法所管の内閣府は「平成27年度予算の概要」で、「子ども・子育て支援の「量的拡充」と「質の向上」を実現するためには「1兆円超」の財源が必要とされたところであり、政府においては、引き続き、その確保に最大限努力する」と説明している⁽⁴⁾。

しかし、子ども・子育て新制度実施年である2015年度に、子ども・子育て支援の充実に充てられた予算は5,127億円にとどまっている。内訳は、待機児童解消のための保育施設の量的拡充、放課後児童クラブ（学童保育）など地域子ども・子育て支援事業の量的拡充、社会的養護の量的拡充に3,097億円、保育施設、児童養護施設などの職員配置改善、給与改善などの質の向上に2,030億円、である。

「質の向上」予算について詳しく見てみよう。

保育の質に関わる費用で最大のものは人件費である。2015年2月5日に示された施設型給付公定価格における保育者処遇改善が最大のポイントである。子ども・子育て支援新制度で新たに設定された幼稚園、保育所、認定子ども園の公定価格に、勤続及び経験年数に応じた賃金加算（段階的に加算率がアップし11年以上で12%加算。11年以上は加算なし）が行われ、さらに、11年未満職員に一律3%、11年以上職員に一律4%の職員給与改善が盛り込まれている⁽⁵⁾。

これまでの保育所制度でも、キャリアに応じたわずかな賃金上昇の仕組みが取られてきたところであり、勤続及び経験年数に応じた賃金加算がなければキャリアアップできないのであって、勤続加算は当然の措置である。3%ないし4%の処遇改善は、長く務めてもほとんど賃金が上がらず、短い勤続年数で多くの保育者が辞めてしまう実態に対応した離職防止支援策として出されたものである。

多少の改善があったとは言え、保育施設でキャリアを形成して10年20年と長く勤めても、初任者賃金に対して最高で12%しか賃金が上がらない仕組みは、従来とそれほど変わるものではない。このようなささやかな処遇改善でさえも、現場で実施されないことを危惧してか、厚生労働省は「増

(4) 内閣府 子ども・子育て本部「平成27年度予算の概要」。http://www8.cao.go.jp/shoushi/budget/pdf/budget/27_yosangaiyou.pdf

(5) 詳しくは、内閣府政策統括官・文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等児童家庭局長共同通知、平成27年3月31日「施設型給付費等に係わる処遇改善等加算について」を参照。

額になる人件費が確実に給与に反映されるように、都道府県から関係者に要請することを求め」（「保育士処遇改善―確実に給与に反映を」2015年3月30日付『福祉新聞』）ているほどである。

今回の保育者処遇改善の動きは、保育士労働力不足が深刻となっていることの表現であるが、専門職としての保育者賃金水準とはいかなる水準であるべきかを問わないままの単発措置であり、抜本的な保育者処遇改善にはほど遠い施策と評価することができる。

「質の向上」のもう一つのポイントが、幼稚園、保育所、認定子ども園の3歳児の職員配置20対1の15対1への改善である。

もともと日本の保育所・幼稚園の職員配置基準は決して高いものではない。ゼロ歳児3対1、1～2歳児6対1、4～5歳児30対1が日本の保育所基準であり、35対1が幼稚園配置基準である。先進諸国の3～6歳児を例に取れば、デンマーク6対1、フィンランド7対1、スウェーデン6対1、オーストラリア10対1、チェコ12対1の配置であり、低位にある国でも、ベルギー18ないし19対1、イタリア14～18対1である⁽⁶⁾。

保育者処遇改善にしても職員配置基準の改善にしても、あまりにささやか過ぎるものであり、保育の「質の向上」にどれほど寄与しうるか評価することは難しいと言わざるを得ない。真の狙いは、「質の向上」にあるというより、保育労働力確保にあるてみてよさそうである。

3 保育の質論、保育労働論から見る子ども・子育て新制度

すでに見てきたように、子ども・子育て支援法を核とする子育て支援3法は、認定子ども園を中軸として利用施設化し、保育実施の行政責任を解消してさらなる保育市場の開放を狙った立法であるが、次に、保育労働論の視角から子育て支援3法をどうとらえるべきか論じておきたい。

アベノミクスと保育労働力問題

子ども・子育て新制度で重点とされている「質の向上」施策は、保育労働力量確保の問題に「転化」していることを指摘したが、ここでは、その保育労働力確保策を採らざるを得なくなった構造を見てもよう。

厚生労働省からの委託事業として調査を行った株式会社ポピンズは、保育者不足について次のように報告している。都道府県、政令指定都市、中核市、保育所入所待機児童数50人以上の74市区町村の計130自治体で、保育士が「充足している」は20.0%に対して、「非常に不足している」10.8%、「不足している」26.2%、「やや不足している」39.2%と、不足を訴える自治体は8割近くに達する（無回答3.8%）⁽⁷⁾。報告者も都市部で保育所3園を経営する社会福祉法人の理事長を無給で務めているが、今日の保育者不足はかつてないほど厳しいものである。これからはどうであろうか。保育労働力不足はいつそう厳しいと見ることができる。理由は2つある。

第1は、子ども・子育て新制度が大量の保育士労働力を必要としていることである。

(6) OECD, Starting Strong-Early Education and Care 2001, p.67.

(7) 株式会社ポピンズ「平成23年度厚生労働省委託事業―保育士の再就職支援に関する報告書」2011年12月。

厚生労働省委託研究では、新制度が軌道に乗る2017年には、保育所及び認定子ども園を含めて、推計46万人の保育士が必要とされる⁽⁸⁾。そこでは、2011年現在の保育士数334,907人に10万人以上を上積みしなければ、新制度は機能しないと指摘されている。

こうした予測を受けて、子ども・子育て支援法附則第2条の3に「幼稚園教諭、保育士及び放課後児童健全育成事業に従事する者等の処遇の改善に資するための施策のあり方並びに保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していない者の就業の促進その他の教育・保育その他の子ども・子育て支援に係わる人材確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」との条文が盛り込まれた。

保育人材確保の「方策について検討を加え、必要があると認めるときは…所要の措置を講ずる」としているのみであって、実効性は不明だが、このような保育士等の処遇改善に関わる法が成立したのは戦後初めてであることを指摘しておきたい。

保育労働力が不足すると見られる理由の第2は、安倍政権の経済成長戦略による女性労働力活用政策の推進に保育園が必要とされていることである。

安倍政権の経済再生策は、日本銀行の大胆な資金供給による金融政策、財政赤字を膨らませる公共投資などの財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の3本の「矢」からなるが、そのうち、成長戦略の「矢」は、再生医療などの成長産業育成、転職など労働異動を容易にする労働政策、および若者育成、女性労働力の活用が4つの柱とされている。

女性労働力の活用に関しては、企業による育児休暇制度充実と保育待機児童解消が主な政策として掲げられており、すでに見てきた予算確保の他、保育士養成施設新規卒業者に向けて「保育士の仕事の大切さや魅力を伝えるための取り組み」や「潜在的保育士の就職や潜在保育士活用支援を行う保育士・保育所支援センター設置」の予算が盛り込まれている。

この潜在保育士活用支援策を受けて、東京都福祉保健局は潜在保育士の就業意向を調査している。『東京都保育士実態調査報告』（2014年3月）によれば、保育士の就業経験者のうち「パート・非常勤採用」を希望する者が49.5%であるのに対して、「正規職採用」の希望者は24.5%にとどまる。他方で、保育士就業希望条件の回答の上位は、保育士就業経験者、資格保持の就業未経験者ともに、勤務日数（66.8%、58.8%）、通勤時間（66.8%、56.9%）、勤務時間（62.1%、51.7%）とほぼ同様の傾向を示している。よほどの労働条件の改善がなされない限り、潜在保育士の掘り起こしは容易ではないことを示している⁽⁹⁾。

長期に低迷してきた日本経済を浮揚させ、労働力人口の減少を食い止めるために女性労働力、特に母親である女性労働力を活用することが安倍内閣の成長戦略の要であり、母親が働くための社会資源としての保育施設で働く保育労働力確保は欠かすことのできない最重要課題となっていることが理解できる。

保育ニーズの高まりを背景として保育労働力需給バランスが崩れているところに、さらなる新保育制度とアベノミクスによる保育労働力需要が重なることで、深刻な保育労働力不足が生じ、積極

(8) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度保育士の需給状況等に関する調査研究報告書」2010年。

(9) 東京都福祉保健局『東京都保育士実態調査報告書』2014年3月。<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2014/04/DATA/60o4s201.pdf>

的保育労働対策が採られることになったと見ることができる。今日の子ども・子育て新制度の最大の課題は、量としての保育労働力確保、即ち積極的保育労働力政策にあるといえよう。

市場化のもとでの保育の質の劣化―事例から

政策サイドから見れば保育労働力確保が最大の課題であるが、保育を必要とする国民から見れば保育の質問題こそが最大の課題である。2000年の保育園経営への株式会社参入規制緩和を機に保育の市場化が進められてきた。その結果、営利企業を中心に保育の質に関わる問題が多発している。ここでは、保育の質問題を十分に取り上げることができないので、典型的な事例をひとつだけ取り上げておくことにとどめたい。

株式会社Pは、これまでもいくつかの問題を起こしている⁽¹⁰⁾が、この間も、その子会社、株式会社PHが解雇事件とパワハラ事件を起こしている。企業理念は「愛」である。以下は裁判を起こした原告、男性保育者の手記である。

私が裁判を起こした理由―1人ひとりが大切にされる保育を求めて

私は2010年の4月にPH株式会社に就職し、〇〇区のA保育園にて保育を行うよう命じられました。

私は、保育園という場所は、さまざまな違いをお互いが受けとめ、差別したりすることなく、共に力をあわせて生きていく一人と人とのかけがえのない基礎を学ぶ場だと思っています。

しかし、A保育園では、画一的な保育で子どもの個性を押し込めたり、大人同士の関係では、役職や社歴により「普通に」話し合えない関係、いじめや差別がありました。

とくに男性保育士への偏見や差別はひどいものがありました。私の入社当時は4人の男性保育士がいましたが、その多くが職場を去ることになりました。ほかの保育士たちから「気持ち悪い」と陰口をたたかれ、無視され、避けられるなどのいじめ…。その中で、メンタルシックにかかり職場を去らざるをえなかった者、シフト差別などの苦しみを職員会議で発言したとたん遮られ、その後、事務所で複数の保育士たちから大声での叱責を受けた者もありました。

私自身も連日のように無視をされたり、当時の園長から「男のくせに保育というのは男の異端者、アウトローだ」とまで言われ、くり返し退職を迫られました。そして、2012年1月に突然、自宅待機を命じられ、半月後には強制的に他の保育施設に異動させられました。私はクラスの子どもたちに「さよなら」さえ言えずにA保育園を去りました。今でも子どもの顔が浮かびます。私の心は、あの日、あの時のまま、止まっています。

私たちは最後の手段として裁判所に判断を求めました。いかに会社が私たちを悪く言おうとも、それはかまいません。「子どもたち一人ひとりが大切にされて欲しい」。そのために声をあげたのですから。どうぞ、争議へのご理解とご支援をよろしくお願いいたします⁽¹¹⁾。

(10) 朝日新聞社『AERA』2006年5月15日号。

(11) 〇〇区B保育園・AX争議団「勝たせようNEWS 14号」2012年3月29日。

このA保育園の退職者は2009年度9人、2010年度10人、2011年度6人である。激しい保育士の入れ替わりである。

参入した営利企業が経営の悪化で撤退する事例、保育労働者を不当解雇するなどの事件が多発しており、朝日新聞は2013年5月3日付で、株式会社の保育所参入促進策にたいして次のように報道している。

「多くの待機児童を抱える大都市部の自治体では、先月から株式会社の参加を認めるようになった大阪市のような動きがあるものの、慎重な意見も根強い。08年に首都圏などの約30カ所で保育所を運営する企業が経営難で突然撤退した実例があったためだ。」

いずれにしても、このような状態では、子どもの情報を共有し子どもの見方をすり合わせ実践を語り合うことは困難であり、保育の質を維持することは難しいと言わなければならない⁽¹²⁾。

劣化する保育労働者状態—東京公立保育所非正規職員調査から

保育実践が保育者を媒介して成立する営みである以上、その質問題にもっとも深く関連するのが保育者処遇である。保育の質問題、保育者処遇問題は、人件費抑制を旨とする営利企業で深刻であることはすでに触れたが、実は、公立保育園においても異なる形で深刻となりつつある。

これまで、報告者は、保育労働者状態に関する3つの調査に関わってきた⁽¹³⁾。保育労働は、賃金は安い働きがいのある仕事から、賃金は安く重労働で働きがいも感ずることが難しい仕事に、急速に変化しているというのが偽らざる感想である⁽¹⁴⁾。

ここでは、2013年に都内の公立保育所非正規職員を対象とした調査（垣内国光研究室『東京都の公立保育所における非正規職員の実態調査報告書』2014年、3632人回答、回収率65.1%。以下、東京公立保育所非正規職員調査）から得られた結果の一端を紹介したい。

公立保育園職場で保育者の非正規化が進行していることは、一般にはほとんど知られていない。公立保育所ではこの10年ほどの間に急速に非正規化が進んだようである。公的な全国データがないので報告者の推定であるが、全国の公立保育所の保育者総数はおよそ13万人強、そのうち非正規保育者は8万人以上、非正規比率は全国平均で6割以上、地域によっては7割を越え、非正規が

(12) 次のように、企業経営の保育所であっても保育の質が低いとは言えないとの主張もある。池本美香「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える—諸外国の動向を踏まえて」株式会社日本総合研究所『JRIレビュー Vol 4, No.5』2013年。石田慎二『保育所経営への営利法人の参入—実態の検証と展望』2015年、法律文化社。

(13) ①東京都社会福祉協議会保育部会保育士会『こどものえがおにあえるから—保育者の労働実態と専門性に関するアンケート調査』2006年。この調査結果をもとに、垣内国光・東社協保育士会編『保育者の現在—専門性と労働環境』（ミネルヴァ書房、2007年）が公開されている。②自治労連埼玉県本部・全国保育福祉労働組合埼玉県本部・埼玉県保育問題協議会『保育者が大切にされてこそ—埼玉保育者実態調査結果報告書』2009年。この調査結果をもとに、垣内国光編『保育に生きる人びと』（ひとなる書房、2011年）が公開されている。③垣内国光研究室『東京都の公立保育所における非正規職員の実態調査報告書』2014年（3つの調査報告書のうち、在庫があるのは『東京都の公立保育所における非正規職員の実態調査報告書』のみ。入手希望の方は、kakiuchi@sw.meisei-u.ac.jp まで）。

(14) 『賃金センサス』によれば、国内にあるすべての職業129職種中、保育士賃金は107位に位置する。保育士賃金は准看護師、警備員、精紡工よりも低い水準にある（厚生労働省統計情報部『賃金センサス—平成24年賃金構造基本統計調査第3巻』）。

主流化していると思われる。

それに対して、東京公立保育所非正規職員調査では、東京都区部の非正規保育者比率は平均で41.8%，市町村部は57.6%，全平均で44.7%である。数字で見る限り、東京の非正規職比率は全国に比較して低いとすることができる。その理由は定かではないが、自治体の財政状況が地方に較べれば良好であること、自治体の労働組合が機能しており、非正規職員の雇用規制が働いていることなどが考えられる。

東京公立保育所非正規職員調査から指摘できることは、以下の4点である。

まず第1に指摘しなければならないことは、官製ワーキングプア保育者が確実に存在することである。自ら進んで家計補助的で短時間労働の非正規職を選んでいる人もいるが、4分の1にあたる保育者は、非正規の収入が主な生活費となっており、5分の1にあたる保育者が、他の自治体の保育業務やサービス業などの掛け持ち仕事（ダブルワーク）をしている（表1，2）。どの自治体にも毎年、雇い止めの不安にさらされる保育者がおり、一時金はもとより通勤の交通費さえ支給されな

表1 【収入の使い道】 あなたの収入の主たる使い道は何ですか。

| | 保育者（人数） | % |
|-----------|---------|-------|
| 生活費の主要な部分 | 600 | 23.3 |
| 生活費の補助 | 1358 | 52.8 |
| 趣味や娯楽 | 299 | 11.6 |
| 貯蓄 | 233 | 9.1 |
| その他 | 45 | 1.7 |
| 無回答 | 39 | 1.5 |
| 合計 | 2574 | 100.0 |

表2 【仕事の掛け持ち】 あなたは現在、複数の仕事の掛け持ちをしていますか。

| | 保育者（人数） | % |
|-------|---------|-------|
| していない | 1942 | 75.4 |
| している | 541 | 21.0 |
| 無回答 | 62 | 2.4 |
| 不明 | 29 | 1.1 |
| 合計 | 2574 | 100.0 |

表3 【現在の区市の勤続年数】 あなたの現在の区市における勤続年数は次のどれですか。
（更新している場合は通算して）

| | 保育者（人数） | % | 累積% |
|---------|---------|------|------|
| 半年未満 | 214 | 8.3 | 8.3 |
| 1年未満 | 170 | 6.6 | 14.9 |
| 1～3年未満 | 498 | 19.3 | 34.3 |
| 3～10年未満 | 1010 | 39.2 | 73.5 |
| 10年以上 | 654 | 25.4 | 98.9 |
| 無回答 | 18 | 0.7 | 99.6 |
| 不明 | 10 | 0.4 | 100 |
| 合計 | 2574 | 100 | |

表4 正規職に近い働き方をしている有資格非正規保育者の事例

| 自治体 | 呼称 | 配置の根拠 | 労働時間 | 賃金 | 雇用期間・更新回数上限 |
|-----|-------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| B区 | 保育充実 | 記載なし | 1日6時間、 週30時間 | 163,200～ 226,200円 | 1年・なし |
| C区 | 保育業務補佐員 | 発達支援児補佐、産明け体制強化等 | 1日6時間、 週30時間 | 178,000円 | 1年・4回、ただし再受験可、最長10年 |
| D区 | 保育員A | 保育園に勤務する保育士の勤務状況に準ずる | 1日7時間15分、 週29時間 | 161,500～ 201,900円 | 1年・上限65歳 |
| I区 | 乳児保育専門補助員 | 保育の充実のための配置 | 1日5時間45分、 週28時間45分 | 157,000円 | 1年・なし |
| L区 | 短時間保育士 | 正規職員の当番緩和 | 1日6時間30分、 4週で20日 | 182,700円～ 189,200円 | 1年・なし |
| B市 | 保育士 | 常勤保育士の補完 | 1日7時間30分 以内 | 時給950～ 1,188円 | 1年・なし |
| D市 | 非常勤嘱託員(保育士) | 職員の休憩、休暇対応要員 | 1日7時間30分、 週37時間30分 | 235,400円 | 1年以内・なし |
| E市 | 嘱託保育士 | 正規補助、障害対応、弾力・延長対応 | 1日7時間、 月22日 | 204,000円 | 1年・なし |
| L市 | 嘱託保育士 | 日中の保育対応 | 1日7時間30分、 週4日 | 時給1,670円 | 1年・9回 |

い保育者も存在する。派遣村やブラック企業だけでなく、当の自治体の公立保育所に多くのワーキングプアが存在し、自治体自体がブラック化しているとさえ言う。

第2は、行政の都合で非正規保育者が使い回され、“専業非正規”化、つまり非正規であることが専業化している実態が進んでいることである。

地方公務員法では、臨時や嘱託など通常は1年以内の任期で雇用される特別職非常勤職員（地方公務員法第3条第3項第3号）、職員の欠員が生じた場合に任期を限って雇用される一般職非常勤職員（同法第17条）、緊急の必要性がある場合に6ヵ月以内で雇用される臨時的任用職員（同法第22条第2項または第5項）の3種の非正規雇用が定められており、正規職雇用を基本とし、特別の理由がある場合にのみ非正規の雇用が認められることとされている。地方公務員法の他に、地方公共団体の一般職の任期付き職員の採用に関する法律で、定年退職者を対象とする雇用延長制度、一定の期間内に終了する業務・サービス提供体制の充実を目的とする任期付き短時間勤務職員制度、地方公務員の育児休業等に関する法律で、正規職公務員の育児休業代替えのための任期付き採用もしくは臨時的任用制度が定められているが、ここでは置くとして、地方公務員法上の3つの雇用の運用のされ方に問題がある。

制限なく何年にもわたって任用され任期が曖昧な“専業非正規”化した保育者が多数存在してい

表5 【仕事へのやりがい】 あなたは仕事へのやりがいをどの程度感じていますか。(QⅢ-37)

| | 保育者 (人数) | % | 累積% |
|-----------|----------|-------|-------|
| とても感じる | 611 | 23.7 | 23.7 |
| 感じる | 1102 | 42.8 | 66.6 |
| やや感じる | 637 | 24.7 | 91.3 |
| あまり感じない | 93 | 3.6 | 94.9 |
| まったく感じない | 10 | .4 | 95.3 |
| どちらともいえない | 95 | 3.7 | 99.0 |
| 無回答 | 26 | 1.0 | 100.0 |
| 合計 | 2574 | 100.0 | |

表6 【保育の専門性】 保育の仕事は専門性の高い仕事だと思いますか。(保育士-50)

| | 保育者 (人数) | % | 累積% |
|----------------|----------|-------|-------|
| そう思う | 1174 | 45.6 | 45.6 |
| どちらかと言えはそう思う | 604 | 23.5 | 69.1 |
| どちらとも言えない | 141 | 5.5 | 74.6 |
| どちらかと言えばそう思わない | 27 | 1.0 | 75.6 |
| 思わない | 11 | .4 | 76.0 |
| 無回答 | 617 | 24.0 | 100.0 |
| 合計 | 2574 | 100.0 | |

表7 【情報共有】 あなたの職場では仕事をするうえで必要な情報の共有が行われていますか。(QⅢ-42)

| | 保育者 (人数) | % | 累積% |
|------------------------|----------|-------|-------|
| 正規・非正規含めた職員に情報が共有されている | 232 | 9.0 | 9.0 |
| 非正規には伝えられない情報が一部ある | 1307 | 50.8 | 59.8 |
| 非正規にはほとんど情報がない | 921 | 35.8 | 95.6 |
| 無回答 | 111 | 4.3 | 99.9 |
| 不明 | 3 | .1 | 100.0 |
| 合計 | 2574 | 100.0 | |

る。10年以上働いている保育者が4分の1, 3年～10年未満で働いている保育者が3分の1以上に及ぶ(表3)。都内ではまだ多くはないが, 1日7時間以上の労働時間, 20万円程度の月額賃金で, 「保育の充実のための配置」「日中の保育対応」など正規職と変わらない職務をこなし, 雇用期間の更新が無制限というフルタイム型非正規保育者雇用も存在する(表4)。短時間であっても“専業”化した保育者も少なくない。

すでに地方では正規保育者置換型の非正規保育者が主流になっている。非正規でありながら厚生労働省の統計上で“常勤保育士”としてカウントされていることも問題だが, 子ども・子育て新制度の保育価格制は保育量に対応した価格設定となっており, 正規職を配置しなければならない理由はない。非正規化と親和性の高い制度であることは確かであろう。

第3は, 低劣な実態に非正規保育者が置かれているにもかかわらず, 非正規保育者はやりがいを

感じ、強い実践要求を持っていることである。処遇に多くの不満があり職場での強いストレスにさらされているが、6割以上の方が「仕事のやりがい」を「感ずる」とし、7割近くの方が「保育の仕事は専門性の高い仕事」だと回答している（表5, 6）。他方で、「実際に自分の担当する仕事の専門性」が「高い」と回答している方は4割にとどまり、もっとも受けた研修は「保育内容や子どもの発達に関する内容」となっている。

「仕事をするうえで必要な情報の共有が行われていますか」との質問に対しては、「正規・非正規含めた職員に情報が共有されている」は1割にとどまり（表7）、職場で保育の話し合いが「できている」とする回答は3割に満たない。良い保育ができない不満が表明されている。安心安全な保育をする上でも、子どものリスク情報などの情報共有は最低限の条件であるが、その条件さえ欠いている実態がうかがえる。

非正規保育者が置かれている実態の特徴の第4は、正規保育者と非正規保育者の分断構造が強いために保育者同士の共感の希薄化による保育の質低下が見られることである。

正規保育者に対する不満やストレスはかなりのものである。正規保育士と非正規保育士が分断され、正規非正規の保育者処遇改善要求にベクトルが向かっていない職場も少なくない。保育の仕事は、子どもたちを受けとめ丸ごと理解しその理解を共有し、子どもたちと共感関係を成立させていく営みであり、子どもの持つ発達課題に寄り添い、子どもたちを豊かに育む営みである。子ども理解も発達課題を意識した働きかけも、特別のニーズを持つ子どもへのまなざしも、保育者同士が語り合っ

て知識と見方を共有することなくして、「質の向上」など望むべくもないことだけは確かである。

4 まとめ

本報告の結論は以下である。

第1は、「自助、共助、公助」を理念とする社会保障・税一体改革とそれに位置づけられる少子化対策＝子育て支援政策は、社会保障権を曖昧にし国家責任を後景に退かせる“改革”であり、人口政策に従属していることである。

第2は、子育て支援3法は、保育施設を利用施設化し行政の保育責任を解消して保育市場の開放を指向した立法であるが、現下の政策軸は保育者労働力確保策となっていることである。

第3は、子ども・子育て新制度によって、これまででさえ低位にある保育労働者状態がさらに劣化するリスクがあることである。

（かきうち・くにみつ 明星大学人文学部教授）